CONGRES DES SEM
10, 11 ET 12 OCTOBRE 2006
FEDERATION DES SEM

LES SEM EN 2015 …

A lire …

- Les grandes tendances du futur vues par un prospectiviste, Michel Godet, pages 2 & 3
- « Dessine moi une SEM », page 7
- Des images contrastées du futur des SEM, pages 12 et s.

Sommaire :

Une démarche de prospective

La Fédération des SEM a souhaité lors de son congrès annuel des 10, 11 et 12 octobre 2006, qui marquera la quatre-vingtième année de la naissance de ce mouvement en France, mettre l'accent sur son histoire et sur l'exploration des enjeux du futur auxquels auront à faire face ses adhérents.

Cet objectif intervient dans un contexte où les SEM se caractérisent autant par leurs points communs – une culture entrepreneuriale fortement ancrée dans les territoires, un statut (législatif) - que par leurs différences : plus de quarante métiers exercés, des marchés ayant subi les assauts de la concurrence de façon très inégales, etc.

Cependant, dans un environnement marqué par la montée de la concurrence, l'impact des réglementations européennes sur le cadre juridique des SEM, les exigences accrues des actionnaires, ... des questions clés communes se posent pour l'avenir des SEM : quelle réglementation pour demain ? quelles relations avec les collectivités locales ? quelles seront les attentes des citoyens-usagers-clients ? etc.

C'est pourquoi, il est apparu important à la Fédération des SEM de réfléchir collectivement au contexte dans lequel se situera à l'horizon de dix ans l'activité des SEM afin d'anticiper les conséquences possibles sur leur devenir.

C'est sur ces questions et ces enjeux communs que la Fédération a souhaité mobiliser ses membres, afin d'alimenter leur réflexion, et éclairer leurs actions communes et leurs décisions futures.

Explorons ensemble …les enjeux du futur

La démarche de réflexion prospective a été organisée autour d'un séminaire de réflexion prospective et stratégique d'une journée, ouvert par une conférence de Michel Godet portant sur « les grandes tendances du futur » (voir article ci-après).

Les travaux du séminaire ont été préparés et complétés par :

- une journée de réunion préparatoire portant sur « les évolutions passées et présentes des SEM en France sur la période 1995-2005 » ; réunissant des permanents de la Fédération d'une part et des dirigeants de SEM d'autre part.

- une réunion d'approfondissement dont l'objet était de construire les « images de l'environnement des SEM à l'horizon 2015 » à partir de l'ensemble des travaux précédents, réunissant notamment des experts externes au SEM (concurrents, représentants de l'Etat, juristes, …) ainsi que des dirigeants de SEM.

L'ensemble des résultats de ces réflexions prospective et stratégique sont l'objet du présent document et sont présentées et débattues lors de ce congrès.

Une centaine participants

Différents groupes de travail ont été mobilisés comprenant des dirigeants de SEM représentatifs de la diversité des membres de la Fédération ; des salariés de la Fédération en fonction de leurs expertises ; des partenaires, investisseurs notamment, des représentants des collectivités locales, et aussi … des concurrents du privé, des représentants de la fonction publique, etc.

Vieillissement, activités et territoires

par Michel Godet

Michel Godet, Professeur au CNAM, Membre du Conseil d'Analyse Economique,

Auteur du *« Choc de 2006. Démographie, croissance, emploi »*, Odile Jacob, nouvelle édition poche 2006.

Co-auteur du rapport « Vieillissement, activités et territoires » remis au Premier Ministre en juin 2006

"La Prospective, c'est éclairer l'action présente à la lumière des futurs possibles…

Michel Godet.

Cheveux gris et croissance molle

L'Europe fonce droit sur l'iceberg démographique, il est encore temps de changer de cap pour éviter la collision frontale avec l'hiver économique. Les perspectives de déclin démographique de l'Europe sont connues depuis longtemps et l'ONU a même publié un rapport provocant en 2000 annonçant une baisse de 40 millions d'habitants d'ici à 2050 ainsi que la nécessité, pour éviter un tel vieillissement, de faire venir plusieurs centaines de millions de personnes. Ces calculs de simple arithmétique n'ont aucun caractère prédictif. Il n'empêche que, sans un recours massif à l'immigration, il y aura moins d'actifs pour assurer la production des richesses. Les experts de l'OCDE estiment qu'à partir de 2010, le revenu moyen par habitant progressera deux fois moins vite en moyenne que par le passé.

Les pays européens sont comme des vergers dont les arbres, en plein rendement pendant 40 ans, arrivent à maturité sans que l'on ait prévu leur remplacement par de jeunes pousses. Or, pour investir et consommer, il faut avoir confiance en l'avenir et besoin de s'équiper, autant de caractéristiques qui, malheureusement, régressent avec l'âge. La France va, comme ses voisins, manquer de bras et de cerveaux. L'immigration qu'elle soit choisie ou subie est inévitable.

Les ressorts du dynamisme sont les mêmes dans les domaines économique et démographique : le goût de vivre s'exprime à la fois par l'initiative économique et par l'accueil des enfants. L'esprit d'entreprise est cousin de l'esprit de famille ! Pour comprendre l'impact du vieillissement sur la création d'entreprise, il suffit de rappeler qu'en France en 2000, 40 % des créateurs avaient entre 25 et 34 ans et les deux tiers moins de 44 ans, les plus de 55 ans ne représentant guère plus de 8 % d'entre eux ! Entre 2000 et 2025, la tranche des moins de 30 ans continue de baisser, mais surtout celle des 30-49 ans, dans la force de l'âge productif, s'effondre de 1,6 million alors qu'elle avait augmenté de 4,5 millions dans le dernier quart du siècle précédent.

Pas de croissance durable sans enfants

Comme le disait Alfred Sauvy, les économistes refusent de voir le lien entre croissance économique et dynamique démographique et ne cherchent donc pas à le vérifier. Pourtant, les Trente Glorieuses et le *baby-boom* sont allés de pair et l'essor des États-Unis s'explique sans doute *aussi* par une meilleure santé démographique. La comparaison des taux de croissance entre l'Europe et les Etats-Unis fait généralement appel à la technique pour expliquer des différences sur le long terme. L'ambitieuse stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi misait en 2000 essentiellement sur les technologies de l'information et l'économie de la connaissance pour assurer à l'Europe son avenir et sa puissance sur la scène internationale à l'horizon 2010.

Dans un article récent de la revue *Futuribles* nous avons montré que, depuis un quart de siècle, l'écart d'environ un point en moyenne annuelle de croissance économique entre les Etats-Unis et l'Europe s'explique pour l'essentiel (80%) par la moindre dynamique démographique. L'écart qui subsiste proviendrait de nombreux facteurs : amélioration de l'efficacité productive, accumulation du capital, augmentation du nombre d'heures travaillées par habitant, voire effets multiplicateurs de la demande finale portée par cette dynamique démographique.

Le vieillissement de l'Europe, et l'implosion démographique de certains grands pays, conduit à une perspective de cheveux gris et de croissance molle. Il va en résulter une haute tension sur l'emploi et les retraites. La tension sera d'autant plus forte qu'en raison des illusions collectives sur les emplois de demain, il faut s'attendre à une pénurie de jeunes professionnels dans les métiers manuels et de service. Il y aura aussi de nouvelles fractures territoriales accentuées par les mouvements de population et le développement inégal des infrastructures.

Point de vue
Michel Godet

Où seront les emplois de demain ?

Pour l'emploi, les perspectives sont claires : les jeunes seront incités à travailler plus tôt, les anciens à partir à la retraite plus tard. Des pénuries importantes de personnels qualifiés sont prévisibles, notamment dans les services aux personnes âgées, la restauration, les professionnels du bâtiment et des travaux publics.

Dans un tel contexte, les emplois de demain seront d'abord dans les services, qui représentent déjà 70% des emplois existants et 80% des emplois créés chaque année. Les travaux de la Commission Seibel de la Dares et du Plan permettent d'établir un palmarès instructif : celui des métiers les plus *offreurs* d'emplois d'ici à 2015. La somme des besoins nouveaux et du renouvellement pour compenser les départs à la retraite donne 7,5 millions de postes à pourvoir entre 2005 et 2015. Il faudra ainsi trouver d'ici à 2015 : 1,2 million de personnes pour les services aux particuliers, dont plus de 400.000 assistants maternels et aux personnes âgées ; 840.000 personnes pour les tâches de gestion et d'administration ; 750.000 personnes pour la santé et l'action sociale ; 670.000 pour le transport et le tourisme ; 650.000 pour le commerce et la vente ; 530.000 pour le BTP et 450.000 pour l'enseignement. Avec environ 200.000 recrutements, les informaticiens, la banque et les assurances et les métiers de la communication, de l'information et du spectacle viennent loin derrière et sont à peu près au même niveau que l'hôtellerie, la restauration et l'alimentation. Pour ces emplois, le plus souvent du tertiaire et nécessitant beaucoup de convivialité, il ne faut peut-être pas beaucoup plus de qualification sanctionnée par un diplôme, mais certainement un haut professionnalisme et des gens bien dans leur peau.

Dans un contexte de générations moins nombreuses arrivant sur le marché du travail, on peut penser que les jeunes normalement éduqués et qui voudront travailler n'auront que l'embarras du choix. Mais ils devraient être incités à poursuivre des études moins longues et à s'insérer plus tôt dans la vie active. pour des rémunérations peu attractives.

Les facteurs de développement sont endogènes

Le chômage a quadruplé en France depuis 1975, alors que le PIB a plus que doublé. Cette mauvaise gestion de l'abondance est, en un sens, une bonne nouvelle, car si les causes de nos difficultés sont en nous, les solutions aussi.

Cessons donc de chercher des boucs émissaires dans la mondialisation. Cette dernière n'est pas coupable, car les facteurs de développement des entreprises et des territoires sont d'abord endogènes. C'est la raison pour laquelle le taux de chômage varie du simple au double au sein des pays européens (4% aux Pays-Bas, près de 9% en Espagne) comme au sein des territoires français, entre le pays de Vitré et le Valenciennois. Comment expliquer de telles différences ?

En ce qui concerne les pays, il apparaît clairement que ceux où le chômage est le plus faible sont aussi ceux où le taux d'emploi (part de la population en âge de travailler effectivement employée) est le plus élevé. La France se singularise avec un taux d'emploi de 62%, inférieur de 4 points à la moyenne européenne et de dix points à la Suède, au Royaume Uni, aux Pays-Bas. C'est l'activité qui crée l'emploi : il faut donc travailler plus et tous pour augmenter l'emploi. En France, on a cru l'inverse.

Pour une croissance donnée, on peut créer plus d'emplois en baissant le coût du travail (par réduction de charges), ce qui permet d'embaucher des travailleurs moins performants tout en restant compétitifs. Arrêtons donc de nous glorifier de notre productivité apparente du travail élevée. Celle-ci est d'abord la conséquence statistique de la mise au rebut des moins productifs.

Impossible de baisser les charges sans réduire la dépense publique et donc sans moderniser l'Etat : avec 55% de dépenses publiques par rapport au PIB, nous dépassons de 7 points la moyenne communautaire !

En attendant, la France vit au-dessus de ses moyens avec une dette par habitant de 20.000 euros, qui a augmenté de 40% en cinq ans. Elle s'élève même à près de 40.000 euros si l'on tient compte des engagements (non provisionnés) de l'Etat, notamment pour les retraites des fonctionnaires. Tout se passe comme si un enfant qui naît aujourd'hui devait rembourser au cours de sa vie active l'équivalent de 120.000 euros (un habitant sur trois seulement est actif) pour payer la facture des générations précédentes. Le modèle social français survit en prenant dans la poche de ses enfants. Un telle politique est contraire à l'esprit du développement durable.

C'est l'activité qui crée la richesse et l'emploi !

Depuis le début des années 90, la France a enregistré une croissance du PIB égale ou inférieure à la moyenne européenne, ce qui constitue une performance médiocre compte tenu de sa meilleure dynamique démographique. Si la France recule en niveau de vie par rapport à ses principaux partenaires, à l'exception de l'Allemagne, ce n'est pas pour des raisons démographiques, mais du fait d'un nombre d'heures travaillées par habitant le plus faible des pays développés.

Depuis 25 ans, notre croissance économique par habitant est inférieure d'un point à celle des Anglais, qui nous ont rattrapés et même dépassés. La raison : on ne travaille pas assez ! Quatre semaines de moins que la moyenne européenne, dix semaines de moins que les Etats-Unis. Ce n'est pas en ramant moins que l'on avance plus vite. Si les Français travaillaient autant que les Américains, ils auraient 8.000 euros de plus de grain à moudre par habitant et par an !

L'activité crée la richesse et l'emploi. En travaillant moins, on s'appauvrit. Les pays européens à la plus forte croissance et avec un chômage réduit sont ceux où l'on travaille le plus. Il ne s'agit pas de faire table rase des 35 heures, mais de récompenser le travail et de ne pas décourager les fourmis par des impôts dissuasifs sur les revenus du travail supplémentaire. La France manque de fourmis actives et, l'intérêt bien compris des cigales, c'est qu'il y ait le maximum de fourmis ardentes à la tâche : plus elles s'activent, mieux les cigales vivent. Et si toutes les fourmis devenaient cigales, ces dernières mourraient.

Les hommes de demain ne s'activeront pas moins que ceux d'aujourd'hui. Ils chercheront dans le travail au bureau, comme dans la vie familiale et associative, d'abord des lieux de reconnaissance mutuelle et de partage de projets. Il faut des temps morts pour vivre le lien social et retrouver le plaisir au travail.

Rétrospective et dynamiques en cours

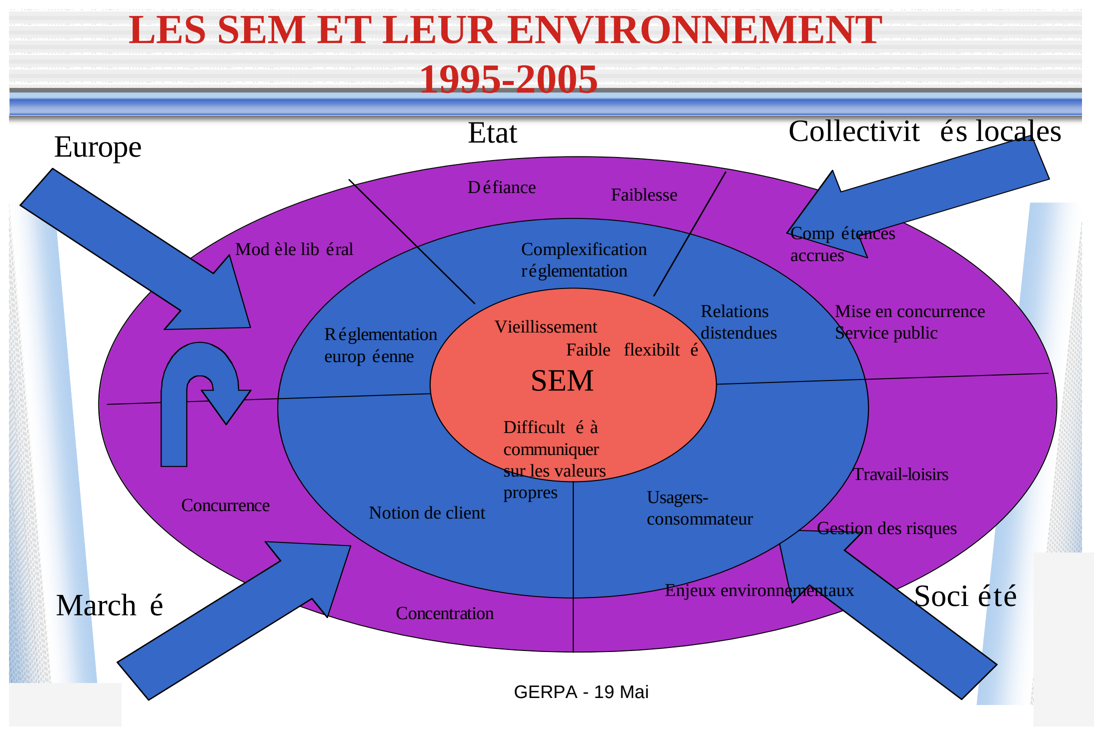
Par…
Les experts de la Fédération et des dirigeants de SEM

Journée de réflexion du 19 mai

LES SEM, hier et … aujourd'hui

Les années 1995-2005 ont été marquées pour les SEM, à côté du poids traditionnel de l'Etat et du rôle central des collectivités locales, par une triple dynamique : la montée de l'influence de l'Europe, la confrontation avec le marché concurrentiel, et la prise en compte croissante des exigences et des attentes de la société.
Les facteurs qui ont, selon le Groupe de travail, le plus influencé les SEM sont présentés dans la « cible » ci-dessous.

En 1999, un groupe de travail avait déjà mené une réflexion prospective…en vue du congrès
« Construire l'économie mixte de demain ».



L'irruption de l'Europe insuffisamment anticipé ?

La dernière décennie s'est caractérisée par la forte évolution de l'Europe, avec la politique d'intégration et l'élargissement à de nouveaux pays. Le poids du libéralisme s'est affirmé, consacré par la chute du mur de Berlin. Les politiques de dérégulation ont été un des axes majeurs d'action dans de nombreux domaines des pouvoirs européens. Les SEM, notamment celles de services, ont montré leur capacité d'adaptation à ce nouvel environnement concurrentiel. Pour les SEM, les décisions prises au niveau européen revêtent désormais une importance vitale et imposent de nouvelles actions : lobbying et création de réseau européen (à l'initiative des Français). Cette irruption du droit communautaire et la complexification des législations ne semblent pas toujours avoir été suffisamment anticipé par les SEM…

Parmi les changements en cours aujourd'hui, la montée des risques juridiques *Risque d'une décision de la cour de justice européenne concernant les appels d'offre exigeant la séparation entre « le dirigeant de la société » et le « décideur de l'appel d'offre ».*

L'Europe vue en 1999
Avec l'Euro, des risques de compétitivité accrue entre territoires…Libéralisation, déréglementation

Les réseaux européens des SEM

*Il existe 16 000 entreprises publiques locales dans l'Europe des 25, employant plus d'1 million de salariés. Depuis 1998, en étroit partenariat avec les principales autres fédérations d'entreprises publiques locales en activité en Europe (**KFS** en Suède, **Confservizi** Confédération italienne des services publics locaux, **VKU** en Allemagne **VKUÖ** en Autriche), la Fédération des Sem a décidé de participer activement aux activités du **CEEP** (Centre européen des entreprises à participation publique), avec pour objectif de développer et d'animer un réseau européen des entreprises publiques locales. Des groupes métier (eau, déchets, funéraire, tourisme, habitat et le développement urbain durable) associent régulièrement des opérateurs, dont des Sem, pour des actions communes d'échanges et de lobbying. Depuis mars 2001, la Fédération peut s'appuyer en matière d'actions européennes et internationales sur **un réseau de 200 dirigeants de Sem** mobilisés pour préparer des prises de position et étudier les projets de textes normatifs communautaires, sollicités pour participer à des rencontres avec les instances communautaires ou des homologues d'autres pays. Enfin, à l'initiative de la Fédération s'est créé en 2005 un nouveau réseau dédié aux élus européens impliqués dans le secteur des entreprises publiques locales : NEELS.*

Rétrospective et dynamiques en cours

La montée en puissance des collectivités locales : une révolution pas si tranquille !

Le rôle croissant de nouveaux échelons de décision territoriale (les communautés d'agglomération, la région,) ;la présence d'élus aguerris à la gestion des SEM après la période « d'apprentissage » des années 80 ; des administrations locales dotées de plus en plus de compétences internes… ont transformé profondément la vie des SEM.
Les liens entre les SEM et les collectivités locales ont été parfois sensiblement modifiés, passant d'une relation de confiance à un rapport de complémentarité et dans certains cas de rivalité . Une distance s'installe : certains politiques s'impliquent moins dans « leur SEM » - plusieurs facteurs agissent en ce sens : la loi NRE dissocie les fonctions de Directeur général et de Président ; la mise en concurrence systématique des contrats…
C'est probablement un des principaux changements de la décennie. Les dirigeants des SEM interrogés déclarent : « il y a dix ans les SEM appartenaient à la sphère publique, et aujourd'hui …à la sphère privée … ».

***Parmi les changements en cours : aujourd'hui, l'intensification des conséquences de l'intercommunalité** a entraîné une concurrence plus forte dans le secteur du logement, provoquant la concentration de certaines SEM et la disparition d'autres au profit acteurs plus importants … quelle probabilité d'extension de cette dynamique au secteur de l'aménagement ?*

Les collectivités locales vues en 1999

- La décentralisation inachevée et l'amoncellement juridico-administratif

- L'intercommunalité : des nouveaux territoires de développement pour les SEM …

- La nécessité d'une large adhésion des élus autour de l'avenir des SEM

Faiblesses et inerties de l'Etat régulateur : une forte contrainte pour les SEM

Le constat par les acteurs des SEM apparaît plutôt sombre au sein des groupes de travail. L'Etat français, appauvri, semble à beaucoup marqué par des inerties, une crispation à l'égard des changements, en particulier ceux induits par la décentralisation et le mouvement de dérégulation. L'Etat, en perte d'influence relative, dans une tentative de recentralisation, userait et abuserait de son pouvoir législatif. Imposant d'un côté, en accord avec les décisions européennes, la mise en concurrence des SEM, de l'autre, il multiplie les réglementations – en particulier celles concernant les SEM (cf. Loi Sapin anticorruption de 1983), tout en se désengageant de ce secteur, notamment par le retrait de la Caisses des Dépôts des SEM immobilières.
Considéré comme surtout attentif à la protection des statuts, l'Etat apparaît à certains comme un frein aux évolutions. Pourtant la loi du 2 janvier 2002 a permis une modernisation du statut des SEM en renforçant la sécurité juridique de l'élu-administrateur de SEM et en clarifiant les relations financières SEM-collectivités locales. Mais les règles concernant le capital des SEM sont inchangées depuis 1983 dans un environnement en profonde évolution. Le plafonnement de la participation autorisée aux investisseurs privés (maximum 49 %) ne permet pas de développer des partenariats « publics-privés » et freine la capacité des SEM à s'adapter aux changements du contexte de l'exercice de leur activité. D'un autre côté, l'obligationi de la présence minimale de 15 % d'un actionnaire « non collectivité locale » eclut l'application du « in house » aux SEM.

Parmi les changements en cours aujourd'hui : Complexité et difficulté de création de SEM
Du fait de l'ouverture à la concurrence et la complexité réglementaire contraignent les collectivités à enchaîner deux processus : la création de SEM puis l'organisation d'appels à la concurrence.SEM , le recours au privé ou à des établissements publics apparaît de plus en plus à nombre d'élus comme des solutions plus attractives au détriment de la création de nouvelles SEM.

L'Etat vu par les SEM en 1999

- Le poids de l'amoncellement des contrôles
- Des propositions pour des changements législatifs : répartition du capital, holding réunissant les SEM de la

Les SEM en chiffres – 1995 à 2005

- *1130 Sem en activité : multipliées par 2 en 20 ans*
- *66 000 emplois : + 25000 en 10 ans*
- *2.4 Md € de capitalisation*

- *14 Md € de chiffre d'affaires*
- *100 créations de Sem depuis l'an 2000*
238 projets de Sem étudiés depuis 2003

Accélération de la transformation de la société, source de nouveaux défis pour les SEM

La société française s'est profondément transformée cette dernière décennie tant sur le plan des valeurs, des changements techniques que du comportement du citoyen. La civilisation du loisir est devenue une réalité ; l'importance du rôle du travail pour les français avec notamment les 35 heures s'est affaibli. De nouvelles attentes avec pour corollaire de nouveaux marchés, apparaissent. Dans le même temps, les structures familiales sont en pleine évolution : multiplication des ménages d'une personne, augmentation des divorces, mères célibataires, familles recomposées … entraînant notamment la montée de difficultés sociales.

Ce changement des mentalités s'est accompagné d'une mutation rapide des techniques avec l'explosion des nouveaux moyens de communication et de transports qui modifient le rapport distances-communication-temps et qui produit déjà ses effets sur le développement des territoires.

Les citoyens, souvent plus individualistes, plus hédonistes, plus fragilisés se découvrent parfois aussi une nouvelle sensibilité pour les questions sociétales : le développement durable est à l'honneur : les préoccupations environnementales deviennent une réalité ; les peurs se succèdent mettant au centre le principe de précaution, la recherche de sécurité, le rejet des risques, la crainte de changements climatiques, etc.

Ce faisceau de facteurs d'évolution a deux conséquences principales pour les SEM :

- une nouvelle répartition des hommes et des activités sur les territoires : on citera la modification des centres villes, l'évolution de la répartition des classes sociales, la crise du logement, le développement de friches industrielles, etc.

- l'apparition du « citoyen-client » : paradoxalement, les usagers sont de plus en plus « citoyens» avec des exigences accrues de qualité, de sécurité, etc. et de plus en plus « client » avec des comportements de zapping, de recherche du moindre coût, d'attentes de services personalisés, y compris pour les domaines qui relevaient jusqu'alors des biens publics…

Parmi les changements en cours aujoud'hui : de nouveaux marchés
A cette transformation de la société correspond une dynamique nouvelle, la création de nouveaux marchés émergents principalement dans le secteur des services (culture, loisirs, services, médico-sociaux, etc.) qui permettraient le développement d'activité des SEM dans des marchés jusqu'ici non couverts

La société vue en 1999

L'importance du facteur « qualité de l'environnement des services publics »

La dégradation de l'image de SEM au niveau national…

Secteur privé : force et concurrence face aux SEM

Les dix dernières années ont été marquées par l'intensification de la concurrence avec le secteur privé. Intensification, car ces acteurs sont de plus en plus puissants suite aux mouvements de concentration successifs dans de nombreux secteurs : BTP, services aux collectivités, etc. et de plus en plus offensifs sur les marchés traditionnels de l'économie mixte.

Le maintien du rythme de création des SEM ces dernières années et la croissance des SEM de services ne doit pas faire oublier que celles-ci se sont créés plutôt dans des petites intercommunalités, là où elles ont probablement moins à affronter la concurrence des grands du privé (les principaux secteurs de création sont : le tourisme, les loisirs ; la culture, la communication, la production d'électricité ; le développement économique des territoires, …).

Changement en cours : les « PPP », partenariat public privé
Le développement des PPPI en Europe montre la volonté du privé de ré-investir le secteur de l'économie mixte dans les prochaines années…

La concurrence privée vue en 1999

La nécessité du développement des partenariats public-privé au sein des territoires autour de projets

Les grands groupes : des capacités technologiques et financières mais des limites : risques de dessaisissement de la

Les SEM face aux changements … 1995-2005 : quelques résultats des ateliers

- Une forte capacite d'adaptation : ouverture européenne des SEM (réseau) une plus grande culture client
- Des resistances : trop faible adaptation aux changements de la demande, ; une vision « passéiste » de l'avenir des SEM
- Des crises : la crise des SEM de logement ; des incertitudes pour les SEM d'aménagement
- Des reponses differenciees face aux difficultes suivant les secteurs, les métiers, le degré de protection des activités
- Des inquietudes face aux difficultés de recrutement des dirigeants de SEM
-…

Questions d'actualité : Identité et image des SEM

Identité et image des SEM
Par
des élus, des dirigeants de SEM, des partenaires privés et publics, des experts de la Fédération

journée de réflexion du 8 juin

L'identité des SEM et leurs valeurs sont au cœur des préoccupations des dirigeants des SEM. Les changements auquel est confronté ce secteur, avec la libéralisation et les modifications réglementaires entraînent, au-delà de l'évolution des pratiques, des pertes de repères possibles et un changement culturel parfois profond.
C'est lors du séminaire « les SEM en 2015 » du 8 juin 2006 et plus particulièrement de l'atelier « idées reçues » que ces questions ont été particulièrement abordées.

Questions d'identité : entre public et prive

Un des thèmes apparu comme Un des thèmes apparu comme majeur pour l'avenir des SEM au travers de l'ensemble des ateliers prospectifs menés est celui de l'identité des SEM. Les questions qui se posent sont fondamentales : « les SEM, c'est quoi ? pourquoi ? pour quoi faire ? ». C'est la « double appartenance publique et privée qui crée une difficulté d'identification à une famille » aux yeux des participants. Les questions fusent : « les SEM représentent-elles la collectivité », sont-elles un forme de « PPP », « des entreprises à part », « une exception française »? Paradoxalement, il ressort aussi des réflexions menées que c'est dans la mixité du capital que réside l'identité des SEM… à suivre

Point methode- les idees reçues
Une idée reçue, fondée ou non, est généralement admise sans qu'il soit nécessaire de l'argumenter ou de la justifier. Néanmoins ces idées pèsent régulièrement dans les débats et sur les arbitrages.
L'objet de cet atelier consiste à faire un inventaire des idées reçues qui sont censées circuler concernant les SEM et leur environnement.

Questions de valeurs : les effets de la mise en concurrence

La mise en concurrence avec le privé et la montée de la compétition entre SEM ne vont-t-elle pas faire perdre aux SEM leurs valeurs ? Ces craintes apparaissent comme excessives pour les membres du groupe de travail « idées reçues » : « les valeurs des SEM sont leur avantage concurrentiel », les SEM « restent peu voire pas soumise à la pression des actionnaires », « la loi Sapin n'a pas entraîné la perte des valeurs des SEM de services »… C'est plus, la faible valorisation de cet avantage concurrentiel, notamment auprès des collectivités locales qui semble poser question pour l'avenir des SEM…

Questions d'image : flou, flou !!

« L'image des SEM est floue et négative », cette idée reçue couramment admise est-elle fondée ? C'est à cette question clé qu'a souhaité répondre le groupe travaillant sur les idées reçues.
A l'appui de cette affirmation : « l'absence de définition », de « label SEM », un « acronyme opaque pour le grand public », « des noms de SEM peu évocateurs »…
Mais tout n'est pas noir … les SEM, c'est aussi pour certains « le partage de valeurs au sein d'un réseau », « un concept exporté dans le reste de l'Europe », le plus souvent « une image positive en région » … d'autres encore constatent que « la qualité des SEM, c'est justement d'être floues… ».

Quelques propositions …

Chasser les idées reçues, c'est bien, mais lutter contre lorsqu'elles sont négatives, c'est mieux. Quelques propositions :
- changer d'acronyme et/ou créer un label SEM mettant en avant un concept commun cristallisant l'identité des SEM
- co-produire la communication des SEM avec les collectivités
- promouvoir nos valeurs auprès de nos clients « *créer de la valeur avec nos valeurs* »…

Florilège d'idées reçues sur les SEM : quelques résultats de l'atelier

« Miroir dis moi si je suis la plus belle » : *Les Sem sont dynamiques, transparentes et motivées par le seul intérêt général ; Nous sommes les meilleurs*
« SEM , politique et suspicion » : *Les Sem se substituent au pouvoir politique ; Les Sem ne servent qu'aux ambitions électorales.*
« Image vous avez dis image.. » : *Les Sem c'est sulfureux ; Les Sem sont une exception française*
« Accusees, levez-vous» : *Les Sem vivent de subventions ; Les Sem faussent le marché ; Les Sem servent à privatiser le service public ; Les Sem prennent le travail des services de la collectivité*
« Entre nous …pas si tendres … » : *Les organismes HLM sont des dinosaures bureaucratiques ; Les Sem immobilières sont vouées à disparaître ; Les Sem d'aménagement font un complexe de supériorité sur les Sem des autres secteurs ; La Fédération devrait se concentrer sur le lobbying ; Les Sem ne savent pas promouvoir leurs valeurs et communiquer*.

Repères prospectifs pour les SEM à l'horizon 2015

Repères prospectifs *par des élus, des dirigeants de SEM, des partenaires privés et publics, des experts de la Fédération*

journée de réflexion du 8 juin

Face à la montée des incertitudes, il apparaît nécessaire de tenir compte de trois phénomènes – l'accélération des changements, les ruptures possibles, la résistance au changement provenant des inerties – et de repérer ceux qui constituent les principaux enjeux du futur pour les SEM, enjeux liés notamment au degré de maîtrise actuelle de ces paramètres par les SEM.

POINT METHODE : ATELIERS FACTEURS DE CHANGEMENT
Les facteurs de changements et inerties de toute nature qui peuvent influer sur l'avenir des SEM ont été recensés par chaque membre du groupe et recueillis collectivement. Le groupe a classé toutes ces variables en fonction de leur importance pour l'avenir des SEM. Ce sont les changements considérés comme les plus influents qui sont présentés principalement ici.

Tendances Lourdes : Convergence européenne, déficits publics, changement d'échelon territorial et vieillissement

Parmi les facteurs qui influenceront fortement les SEM, les tendances lourdes sont les éléments dont on connaît l'évolution de façon quasi certaine à l'horizon 2015. Elles constitueront les points fixes de l'avenir, ceux qu'il faudra prendre en compte quoi qu'il arrive par ailleurs … Voici ces principaux facteurs repérés au cours des ateliers du séminaire prospectif.

EUROPE : ENCORE LA CONVERGENCE

La principale tendance lourde sera la poursuite de la convergence de l'Union européenne avec l'approfondissement du marché unique, l'élaboration d'un droit des services d'intérêt général, etc. Elle s'accompagnera de la confirmation du poids du niveau européen dans l'élaboration des règles qui s'appliqueront au SEM.

ETAT ET POUVOIRS PUBLICS : DES DEFICITS

Le fait marquant, considéré à tort ou à raison comme une tendance lourde, est, en raison des déficits accumulés, la tendance à la diminution des moyens des collectivités locales…

LES COLLECTIVITES LOCALES : DE NOUVEAUX ACTEURS-CLEFS

Les transformations liées au développement de l'intercommunalité sont une évolution quasi certaine de même que l'affirmation du pouvoir des agglomérations et des régions.

SOCIETE : LE VIELLISSEMENT

Le vieillissement de la population est certainement la tendance lourde la plus forte qui va affecter l'ensemble de la société et de l'économie française.

Elle aura des conséquences majeures sur l'activité des SEM. Ce pose alors la question du niveau et du rythme de développement des marchés de services à la personne. Deuxième facteur sociétal clé considéré comme une évolution quasi certaine à l'horizon des dix prochaines années, les déséquilibres socio-économiques entre territoires et à l'intérieur des territoires… Enfin, la troisième évolution marquante concerne l'évolution du comportement des citoyens qui pousse notamment à une judiciarisation des relations …

Vigilance prospective
Ce sont les facteurs considérés comme les plus influents pour l'avenir des SEM dont elles dont elles ne maîtrise ni l'évolution et/ou l'impact sur leur activité. Ces facteurs doivent faire l'objet de la plus grande vigilance prospective car leurs évolutions pourraient remettre en question l'activité des SEM voire leur survie. *Ils sont signalés en bleu dans le texte.*

La grammaire prospective … mode d'emploi pour « décrire » l'avenir …

<u>*Tendance lourde*</u>

Mouvement affectant un phénomène de telle manière que l'on puisse prévoir son évolution dans le temps (par exemple: urbanisation, démographie, ...).

<u>*Controverses et incertitudes majeures*</u>

Sujet central pour l'avenir du système étudié et sur lequel les opinions expriment des visions très contrastées et irréconciliables. Les controverses sont souvent liées à l'intérêt conflictuel entre acteurs moteurs d'un système ; elles peuvent conduire à la construction de scénarios contrastés du futur.

<u>*Germe de changement*</u>

Facteurs de changement, à peine perceptibles aujourd'hui, mais qui pourraient constituer les tendances lourdes de demain.

<u>*Ruptures possibles*</u>

Phénomène brutal affectant une dimension ou un facteur d'évolution du système étudié, qui peu faire basculer l'histoire du système (exemple : évolution réglementaire majeure, dérégulation, innovation technologique lourde, conflits ouverts ou guerres entre États, …).

Incertitudes majeures : le poids de l'influence libérale, l'intensité de la concurrence, les règles de composition du capital des SEM

Les incertitudes majeures concernent des variables influant l'avenir des SEM dont on est incapable de prévoir l'évolution. Un, deux ou trois futurs sont possibles (les « futuribles »). L'avenir est alors incertain mais cette incertitude est aussi source de liberté ; incitant les acteurs à agir dès aujourd'hui pour mieux maîtriser ces facteurs, ou mieux maîtriser leurs conséquences … Nous présentons ci-après les principaux éléments d'incertitude pour l'avenir des SEM au regard des groupes de travail qui ont « *brain stormé* » sur ces sujets…

EUROPE : L'INFLUENCE LIBERALE, JUSQU'OU ?

Elément moteur de l'avenir des SEM, c'est l'intensité de l'influence libérale sur les institutions et les politiques européennes qui présentent la principale incertitude pour les SEM d'ici à 2015.

COLLECTIVITES LOCALES : ENTRE LIBERALISME ET FONCTION PUBLIQUE

Face à cette éventuelle hégémonie de l'idéologie libérale à l'échelle européenne, la deuxième forte Incertitude est le niveau de sensibilité des élus des collectivités locales à cette tendance européenne. Adhéreront-ils aux « diktats » européens, ou … feront-ils de la résistance ? Cette alternative possible pèsera sur leurs politiques en matière de services publics. Ira-t-on vers le tout privé avec une optique de rentabilité ou au contraire vers une re-municipalisation de services qualifiés de collectifs (comme l'eau par exemple), avec en retour une reprise du pouvoir de l'administration ?

LE MARCHE : LE NIVEAU DE CONCURRENCE

Incertitude clé qui influera fortement le devenir des SEM : le niveau d'engagement des entreprises privées dans des domaines relevant d'objectifs collectifs anciens (université, prisons) ou nouveaux (en lien avec le développement durable par exemple). Cette montée en puissance du privé dépendra d'une autre interrogation, celle relative au niveau de mise en concurrence qui affectera les différents marchés des SEM, ce qui pourrait aboutir à une banalisation de l'économie mixte. La vigilance devra être de rigueur face aux futures évolutions de la place du privé sur ces marchés que l'on pourrait considérer comme « naturels » pour les SEM.

LES INVESTISSEURS : REGLES DU JEU ET IMPLICATION

C'est le domaine où les sources d'incertitudes sont apparues comme les plus fortes aux participants des groupes de travail. Deux questions clés se posent : quel sera le coût de la ressource financière ? et son corollaire, quel sera (type, ampleur) la rémunération attendue par les investisseurs publics et privés ?
Une troisième interrogation pèsera sur les SEM, qui concerne bien les modes de gouvernance que aussi les évolutions de la législation relative à la composition du capital.

Vigilance prospective

Ces facteurs clés de l'avenir sont signalés en bleu dans le texte.

Germes de changement : la possibilité d'une troisième voie plus sociale, plus démocratique et plus solidaire ?

Les germes de changements sont des faits considérés comme mineurs aujourd'hui dont les conséquences pourraient être considérables …demain**.** Citons les principaux repérés par les participants.

EUROPE : REGENERATION SOCIALE

•Possibilité de « régénération » de la mixité au travers de la dynamique de libéralisation (voir les exemples anglais et italiens)
•Opportunité de coopération et de partenariats avec l'élargissement de l'UE

COLLECTIVITES LOCALES : VERS DES PROJETS PARTAGES

•L'évolution de la fonction publique territoriale dans son rôle et son pouvoir. Disparition des DDE et plus généralement excédent de la fonction publique d'Etat et impact sur le développement des établissements publics locaux
•L'évolution de la commande des collectivités locales s'orientant vers une approche complète de réponse à leurs besoins.
Exemple pour le logement : aménagement, construction, gestion…
•Evolution de la vision des « territoires » : projet partagé dépassant les définitions administratives
• La montée de la démocratie participative au détriment de la démocratie élective (de délégation)

SOCIETE : SOLIDARITE

•Le retour vers des valeurs collectives (moins d'individualisme et de conservatisme)

Les changements et les inerties internes : du côté des SEM – quelques résultats des ateliers :
- Le départ à la retraite des dirigeants techniques des collectivités locales : quels remplaçants ?
- L'inertie du management des SEM, faible réactivité (notamment en GRH)
- Les changements de métiers des directeurs de SEM
- Les rapprochements entre SEM
- La capacité d'innovation des SEM
- La plus grande prise en compte des clients « produire ce qui va se vendre »

Quelques pistes
par
des élus, des dirigeants de SEM, des partenaires privés et publics, des experts de la Fédération

journée de réflexion du 8 juin

Agir face aux changements

Quelques pistes …

Analyser les changements possibles est indispensable, mais il faut aussi, notamment face aux événements dont on connaît la forte probabilité de survenance, les tendances lourdes, s'y préparer et préparer les réponses pour les SEM. Trois types de réponses sont possibles :
- réactives : réagir tardivement et sans préparation à ces changements
- pré-actives : se préparer à la survenance de ces tendances lourdes et de leurs conséquences) ;
- pro-actives : provoquer des changements souhaités.
L'intérêt de cette approche est de faire apparaître la nécessité de privilégier des attitudes pré-actives et pro-actives face aux changements qui constitueront de façon très probable le « décor prospectif » des SEM pour les dix prochaines années.
Sont présentés ici des ébauches de propositions pour deux tendance lourdes majeures qui devraient marquer l'avenir des SEM.

POINT METHODE : ATELIERS, DES TENDANCES LOURDES AUX PISTES DE REPONSES DU FUTUR
Pour deux tendances lourdes considérées comme essentielles par les membres d'un des groupes de travail, les réponses alternatives à l'horizon 2015 de la part des SEM ont été explorées selon trois axes : une attitude réactivé, pré-active ou pro-active (voir définitions ci-dessous).

Se prémunir contre une éventuelle réduction des moyens des collectivités locales

Pour les participants à cet atelier, la baisse des moyens des collectivités locales apparaît comme probable. Les conséquences de cette évolution seront d'une telle importance pour sur les SEM qu'il s'agit de s'y préparer …

REPERER LES MENACES

Si les SEM se contentent d'une attitude réactive face à ces évolutions budgétaires défavorables, elles risquent éventuellement de devoir faire face des menaces croissantes. Citons à titre d'illustration :
- une montée de la concurrence entre l'ensemble des acteurs des services aux collectivités locales y compris entre SEM ;
- une acceptation à « l'aveugle » d'opérations transférées par les collectivités locales par manque de moyens ;
- une recherche de gains de productivité dans l'urgence pouvant nuire à la qualité, etc.

DEVELOPPER DE NOUVELLES COMPETENCES

Selon les membres de ce groupe de travail, pour éviter ces menaces, il s'agira de développer les compétences nécessaires pour être en mesure :
- d'une part de reprendre, de façon sélective, des investissements publics qui seront transféré
- et d'autre part de constituer des partenariats avec des acteurs privés et publics (banquiers, investisseurs, actionnaires, concurrents privés, ...).

S'OUVRIR A DE NOUVEAUX MARCHES

Mais tout changement est aussi source d'opportunités pour les acteurs qui sauront renouveler leurs approches. Quelques pistes de réponses possibles ont été citées :
- se diversifier hors du champ des collectivités locales,
- élargir le champ d'intervention en terme de territoires et / ou de métiers
- veiller à l'équilibre du portefeuille d'activité en le constituant d'un volant notable d'activités contra-cycliques.

Intégrer dans les pratiques la montée des déséquilibres sociaux entre et au sein des territoires

La montée des déséquilibres sociaux entre et au sein des territoires est un phénomène sensible depuis plusieurs années pour les SEM.

GERER LES EFFETS NEGATIFS

Le groupe a recensé quelques réponses apportées à ce nouveau défi comme la mise en place de tarification adaptée, la négociation avec les collectivités de barême de subventions adapté, le développement du dialogue avec les citoyens notamment les plus paupérisés, …

MENER DES ACTIONS PREVENTIVES

Au-delà de cette attitude adaptative, force reconnue des SEM par leurs partenaires, d'autres pistes de réponses mériteraient d'être explorées. Elles se caractérisent par une prise en compte de ces déséquilibres dès la conception même des services offerts par les SEM. Il s'agirait à titre d'exemple de développer des actions de prévention auprès des citoyens-usagers (comme éduquer les comportements relatifs à la consommation d'eau) ; ou encore dans un tout autre domaine, de concevoir des solutions d'ingéniérie financière répondant aux difficultés des populations comme la gestion des caisses d'avance, etc.

VALORISER LES COMPETENCES TERRITORIALES DES SEM

Mais ces évolutions sociales et territoriales demanderont probablement aussi des réponses innovantes de la part des SEM. Il s'agira notamment de valoriser leurs compétences, leurs connaissances des territoires en faisant par exemple : - du lobbying pour intégrer dans les appels d'offre des critères renouvelés : mieux disant social, pérennité de l'implantation, etc.
- de proposer aux collectivités de nouveaux services de conseil en amont des interventions traditionnelles des SEM, tenant compte de ces dimensions nouvelles, etc.

Visions d'avenir
par
les administrateurs de l'ADIRSEM lors de leur assemblée générale

réunion du 27 juin (assemblée générale)

Adirsem
« Dessine moi une SEM en 2015»

L'Adirsem, association réunissant des Directeurs de SEM a souhaité s'associer à cette réflexion prospective en proposant à ses adhérents à l'occasion de l'assemblée générale du mois de juin, de répondre à des interrogations prospective les concernant plus particulièrement issues notamment des travaux des séminaires précédents. Ce questionnaire a porté tant sur les évolutions possibles de l'environnement externe aux SEM qu'interne en s'intéressant aux éventuelles ruptures possibles. Nous présentons ici les visions des directeurs interrogés concernant plus particulièrement les changements internes aux SEM.
L'objet de ce questionnaire était au-delà du recueil des opinions des participants de susciter des débats et des questionnements…

Des ruptures profondes attendues par les Directeurs de SEM

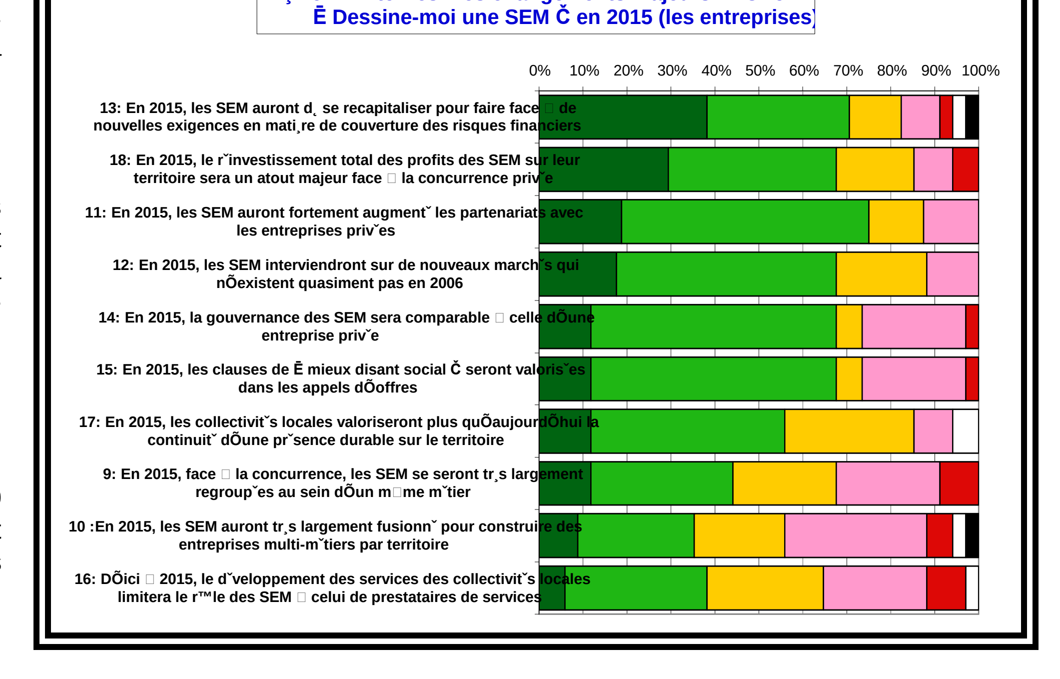
Les directeurs de SEM présents au sein de l'Adirsem considèrent que les changements qui affecteront leurs entreprises seront profonds dans la plupart des dimensions qui caractérisent leurs activités.

UNE GOUVERNANCE REFONDEE

En 2015, plus de 70 % des personnes interrogées considèrent que la gouvernance des SEM sera comparable à celle d'une entreprise privée et que dans le même temps, les SEM auront du se recapitaliser.

A L'ASSAULT DE NOUVEAUX MARCHES

De même, 7 personnes sur 10 considèrent que les SEM seront présentes sur de nouveaux marchés qui n'existent quasiment pas en 2006.



DE LA VALEUR AVEC NOS « VALEURS »

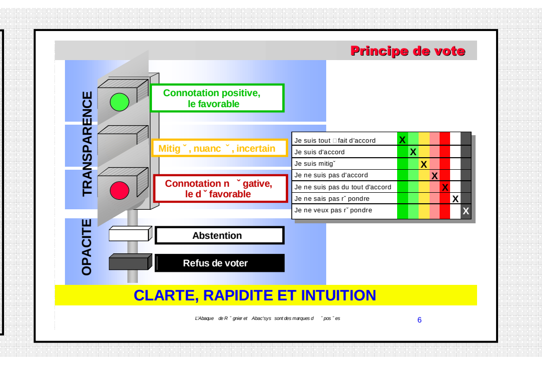
De façon toujours très consensuelle, les directeurs considèrent que les clauses de « mieux disant social » et le réinvestissement des profits des SEM dans les territoires seront des atouts majeurs face à la concurrence. Pour 60 % d'entre- eux, les collectivités locales valoriseront plus qu'aujourd'hui la continuité de la présence sur les territoires.

DES POLITIQUES DE DIVERSIFICATION & DE CONCENTRATION PEU ATTENDUES

Les directeurs interrogés sont partagés quant à la nécessité des regroupements par métier et/ou par territoire face à la puissance de la concurrence. La majorité d'entre eux estime ces évolutions comme improbables.

L'abaque de Régnier … une méthode d'interrogation prospective

- *Recueillir les points de vue ou les visions futures des acteurs ou experts*
- *Une problématique - prospective ou non - proposée à travers des affirmations*
- *Un vote sur une échelle colorée la plus accessible : les feux de la circulation*
- *Une demande d'argumentaires en appui du vote*
- *Une synthèse par traitement d'images et synthèse des commentaires*



Trois images contrastées du futur des SEM

Pour enrichir encore cette réflexion prospective qui a mobilisé au total près d'une centaine de participants, les résultats exposés dans les pages précédentes ont été proposés au regard des principaux partenaires des SEM : fontionnaires de l'Etat, et des collectivités locales juristes, élus, structures concurrentes, etc.

De cet ensemble de travaux ont émergé des images alternatives du futur des SEM et de leur environnement. Nous en présentons ici trois qui sont apparues comme représentatives du « champ des possibles » auquel peuvent s'attendre les SEM pour les années à venir.

Ces « images » ne sont pas a priori les plus probables, mais leur variété devrait permettre aux dirigeants de SEM, aux élus, aux différents partenaires d'alimenter leur réflexion notamment collective, afin de mettre en place des actions contribueront à un futur désiré ...

IMAGE N°1 -
Les SEM en voie de disparition : entre concurrence libérale totale et contrôle

LE LIBERALISME A GAGNE ET IMPOSE DES REGLES DU JEU DEFAVORABLES AUX SEM

Sous l'influence d'une pensée libérale dominatrice tant au niveau de l'OMC [1] que de l'Union européenne [1], la quasi-totalité des métiers et des marchés sur lesquels opèrent aujourd'hui les SEM en France ont été formellement déclarés comme relevant du droit de la concurrence.
Cette évolution n'a pas pu être freinée par la France, qui n'a pas trouvé suffisamment d'alliés au sein de l'UE et n'a pu faire émerger de position commune volontariste, compte tenu de la grande variété des approches touchant les entreprises publiques locales dans les différents pays de l'UE. On a donc assisté à une mise en concurrence quasi systématique sur les marchés « traditionnels » des SEM, et un contrôle accru des règles de gouvernance entre les collectivités locales et les prestataires sur les marchés de l'immobilier, de l'aménagement, et des services locaux.
Les élus français – et notamment les maires ou présidents de conseils généraux ou régionaux – avaient de fait déjà progressivement renoncé pour beaucoup à apparaître dans les conseils d'administrations de nombre de SEM, le mouvement étant déjà assez largement engagé à partir de 2006. La situation s'est dans ce domaine juridique clarifiée dès 2010 avec le texte réglementaire européen 2010-XX-YY qui a étendu à l'ensemble de l'Union la situation italienne, à savoir l'interdiction pour les élus locaux de siéger au CA des SEM.

POUR LES ELUS: « LES SEM, DES ENTREPRISES COMME LES AUTRES ».

Dans un contexte d'accélération de la décentralisation sans mise en cohérence des différents échelons de décisions et de réduction budgétaire au niveau national et local suite aux « errements » et indécisions des années 2000, le comportement des collectivités locales et des élus est en 2015 de rechercher prioritairement des sources d'économie tout en préservant la qualité de leurs interventions toujours accrues.
Marqués par le libéralisme dominant, les élus s'éloignent de plus en plus souvent de la gestion des services publics locaux pour se re-concentrer sur leur pouvoir « régalien » et politique local : identifier les enjeux de développement de leur territoire, définir les besoins, décider des règles du jeu et des niveaux de services attendus, ... les élus attendent des SEM, comme de leurs concurrents privés, un respect scrupuleux des cahiers des charges, une efficacité dans la satisfaction des « clients » et « usagers » [1]. Ils font vérifier régulièrement par des audits externes cette performance économique et la satisfaction des clients-usagers. Ils considèrent désormais les SEM comme des entreprises quasiment « comme les autres », opérant sur des marchés concurrentiels.

UN STATUT ANACHRONIQUE …

De leur côté, ces clients ou usagers des services apportés par les SEM ont de plus en plus des comportements de consommateur assez égocentrique, indifférents au statut du prestataire et seulement concerné par le rapport service/prix qui doit correspondre à leurs besoins personnels.

Le statut à capitaux mixtes des SEM devient ainsi de plus en plus « anachronique » : soit la société appartient totalement à une ou des collectivités, mais alors pourquoi pas une régie ou un service municipal, voire un établissement public présent sur des secteurs considérés comme stratégiques par les collectivités ; soit elle ne lui appartient pas totalement mais alors quel est - pour un investisseur privé ou public - l'intérêt d'être partiellement propriétaire d'une SEM ? Les investisseurs quittent alors massivement les SEM.

UNE CONCURRENCE EXARCERBEE DES GROUPES PRIVES

Sur les marchés concernés, la compétition augmente rapidement avec des grands groupes privés de services d'échelle nationale ou internationale. Contrairement aux SEM, que leur histoire locale et la réglementation prédisposent difficilement à la croissance externe, aux fusions, au développement extra-territorial, ces groupes sont en fait capables de déployer à l'échelle locale, nationale et internationale des compétences et des savoirs faire sophistiqués, développés sur différents marchés, et de mutualiser aisément leurs expériences en interne, tout en respectant les particularismes nationaux ou régionaux. Ainsi, de nombreuses SEM sont confrontées à des difficultés financières importantes aboutissant à différentes évolutions : reprise par la collectivité pour certains services clés, absorption par les groupes privés pour les activités le plus rentables et dans quelques cas, trop rares, constitutions de groupes multi-métiers et/ou multi-territoires pour les SEM les plus performantes et innovantes, pour lesquelles on a souvent oublié leur origine …

…/…

IMAGE N° 2-
Les SEM grignotées : tensions entre libéralisme et attentes sociales … dans l'inconfort et la diversité

POSITIONS LIBERALES ET RECHERCHE D'UN MODELE EUROPEEN INTROUVABLE

Dans un contexte économique européen morose, La dynamique libérale de l'OMC et de l'Union européenne reste le plus souvent dominante mais n'est pas la seule valeur défendue au sein des débats collectifs et des différentes instances. La volonté de prise en compte de l'intérêt collectif, du long terme, la notion de service public toujours défendue par certains, la préservation de la paix sociale, une certaine idée de la solidarité au sein de l'UE et souvent la volonté du Parlement européen permettent de maintenir une dynamique qui trouve assez régulièrement un soutien dans les élections de nombre de pays, notamment les six les plus peuplés (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pologne, Royaume Uni).

Il en résulte tout au long de la période une situation de confrontations, de remises en cause permanentes, de débats inachevés. La conséquence est une évolution incertaine, imprécise de la production législative et réglementaire au sein des pays membres comme au niveau européen, notamment au gré des recours et contentieux. Les textes de lois (communautaires ou nationaux) qui régissent les aspects essentiels de la vie des SEM sont de plus en plus marqués par des articulations complexes, voire par des incohérences croissantes.

C'est notamment vrai pour le droit de la concurrence, le droit de la consommation, les régulations spécifiques à certains secteurs (énergie, télécoms, médias, ressources en eau, éducation, santé, …), ainsi que pour les modalités de contrôle et de surveillance des collectivités locales et des entreprises.

Cette incohérence croissante est d'autant plus sensible concernant les

règles de gouvernance relatives aux relations entre les collectivités locales et les entreprises prestataires de services locaux [1], que l'Etat français, indifférent à l'avenir des SEM, ne modifie en rien celles-ci, laissant notamment les règles de composition du capital inchangées.

UN ENVIRONNEMENT LOCAL DE PLUS EN PLUS DIFFICILE

Dans ce cadre incertain, les effets sur les marchés sur lesquels les SEM françaises sont aujourd'hui présentes s'avèrent très hétérogènes à l'horizon 2015 : convergences vers des situations clarifiées pour certains secteurs fonctionnant au sein de marchés de plus en plus internationalisés par leur facteurs clés ou leurs acteurs économiques majeurs (énergie, télécoms, médias, …), statu quo pour les services de proximité à très forte dimension sociale redistributive, situations incertaines dans nombre de cas.

Dans un environnement local plus difficile, du fait de l'arrêt de la progression des budgets des collectivités suite à la mise en place de normes nationales et européennes, d'usagers aux comportements consuméristes, de déséquilibres sociaux croissants au sein des territoires, trois facteurs jouent alors un rôle central : la politique des collectivités, l'intensité de la concurrence privée sur les différents marchés et les capacités de réponse des SEM.

ENTRE « GRIGNOTAGE » ET « RESISTANCE » SELON LES METIERS DES SEM

Ces facteurs pèsent d'un poids qui peut varier très fortement d'une ville à l'autre, d'une région à l'autre, d'un élu à l'autre.

Premier facteur d'évolution, la volonté des élus de conserver une maîtrise plus ou moins importante et directe sur les objectifs et les modalités d'exécution des services locaux.,

Certains préfèreront les développer ou les redéployer sous des formes purement publiques, d'autres resteront attachés aux SEM du fait notamment du statut contraignant de la fonction publique territoriale, d'autres encore, dans un souci de dégager de nouvelles marges de manœuvres budgétaires les confieront pour les segments les plus rentables au privé, ne laissant aux SEM que des marchés peu attractifs. Le deuxième facteur clé qui différenciera les évolutions selon les marchés sera la volonté des entreprises privées d'attaquer par leurs offres, voire par leurs actions en contentieux, et avec plus ou moins de détermination, de nouveaux marchés potentiels, entravant en cela les possibilité de développement renouvelés des SEM. Enfin, dernier élément conditionnant la place des SEM au niveau local ; leur capacité propre, leur volonté à garder une place sur ces marchés. Celles-ci seront malheureusement en partie entravées par les exigences accrues des investisseurs publics et privés difficiles à satisfaire, compte tenu des règles de gouvernance inchangée.

UNE QUESTION DE VOLONTE DES SEM ?

Au total, c'est à la fois l'arbitrage et la volonté politique à différents niveaux, la puissance des concurrents privés, mais aussi la performance des SEM dans des marchés plus concurrentiels [1], qui expliqueront en l'an 2015 le nombre de SEM et leurs « parts de marchés ». Cependant, il est vraisemblable que leur nombre devrait progressivement diminuer (voire disparaître sur certains créneaux d'activités)… même si certaines SEM tireront leur épingle du jeu par leur dynamisme, leurs innovations et un contexte local et/ou des marchés plus favorables …

IMAGE N°3 - Le renouveau des SEM : un libéralisme « éclairé » au niveau européen

UN CONSENSUS EUROPEEN POUR UNE PLACE RENOUVELEE POUR LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

Dans un monde globalement libéral, dans une Europe renouant avec une croissance économique plus soutenue et plus régulière, les valeurs sociales et la volonté pour le politique d'encadrer, voire de maîtriser un certain nombre de « marchés », se sont avérées un des ciments importants de l'identité européenne.

Ces valeurs, qui sont demeurées actives – sous des formes variées - dans des pays tels que les pays nordiques ou la France notamment, ont en effet trouvé une certaine vigueur dans d'autres, qui les avaient délaissés quelque peu (Royaume Uni, ex. pays de l'Est, …).

Cette situation résulte en large partie des dysfonctionnements et des inquiétudes concernant des marchés sensibles (énergie par exemple), mais aussi la volonté de lutter plus efficacement contre les « dégâts » de la croissance économique non contrôlée (recherchant un développement plus « durable ») ou de mieux ré-équilibrer les conséquences d'un libéralisme par trop favorable aux actionnaires.

Soutenues par l'opinion publique dans de nombreux pays et stimulée par les lobbys d'élus locaux européens, les instances politiques européennes, avec un rôle central joué ici par le Parlement Européen, ont pour de nombreuses années clarifié les relations entre le droit de la concurrence et les droits des collectivités publiques à définir et mettre en place des instruments d'action appropriés pour un certain nombre de service public locaux. Les Entreprises Publiques Locales ont vu leur statut européen rénové en 2010, en même temps que leurs règles de gouvernance et de relations avec les autorités locales [1]. Parallèlement, le mouvement de décentralisation français c'est accentué, et s'est accompagné d'un effort de clarification des compétences des collectivités locales, s'appuyant notamment sur cette possibilité nouvelle d'outils modernes et adaptés au « contrat social local » renouvelé qui est proposé aux collectivités.

LES SEM SECURISENT LEUR PLACE PAR LE DYNAMISME DE LEURS RESEAUX, L'ANCRAGE DANS LES TERRITOIES ET LEUR COMPORTEMENT ENTREPRENEURIAL

Les SEM françaises ont accepté d'abandonner leur sigle nonagénaire pour celui d'EPL (entreprise publique locale) recréant par ce nouveau nom (inconnu jusqu'alors en France) une image d'équilibre entre l'efficacité de l'entreprise et la légitimité de certaines valeurs collectives.

Parce que le statut des EPL a été clarifié pour une durée suffisamment longue – les investisseurs privés ont pu aussi reconsidérer leur position, et renouveler leur place dans ce nouveau schéma. Les textes sont d'ailleurs assez souples et n'imposent théoriquement plus de limites supérieure ou inférieure à leur part du capital social ; même si beaucoup de collectivités ont malgré tout souhaité conserver une majorité, ou ne pas s'exposer à des minorités de blocage.

Longtemps questionnées et bousculées pendant les années 90 et 2000 par le débat politique et la concurrence du privé, les SEM-EPL ont donc massivement saisi cette nouvelle situation et ont considérablement renforcé leur place au sein de l'économie locale et au service des besoins de leurs habitants et acteurs.

DE NOUVEAUX CHAMPS D'INTERVENTION POUR LES SEM

Néanmoins, pour certaines, elles ont progressivement quitté plusieurs segments d'activités sur lesquels l'intensité concurrentielle était trop forte. En revanche, la solution SEM, appuyée sur de solides réseaux de partage d'expériences et de partenariats a conquis de nouveaux marchés notamment dans le domaine de l'eau…

La contrepartie (ou la condition ?) bien sûr en avait été une reconnaissance par l'ensemble de la classe politique française et par les forces sociales de la nécessité d'une gestion efficace des entreprises mais aussi des collectivités.

Celles-ci adoptent une nouvelle conception d'intervention fondée sur une approche plus globale, tournée vers les besoins des citoyens et s'appuyant dans nombre de cas sur les contributions des SEM qui interviennent désormais en amont de la décision publique, proposant leurs compétences au service du développement des territoires. Les relations entre les EPL-SEM, les collectivités et la fonction publique sont apaisées.

Des réformes, encore assez timides mais réelles, de la fonction publique territoriale et de l'Etat avaient vu le jour. Elles ont accompagné (et rendu plus aisée) la réforme des EPL, tout en clarifiant les rôles respectifs de l'Etat et des différents niveaux de collectivités locales.

LA PROGRESSION DES PRIVEES ENTRAVEE

La progression des concurrents privés est globalement ralentie. Leur présence continue d'augmenter sur les marchés régis par les seules règles de la concurrence, mais ils ont des difficultés à se positionner sur certains nouveaux marchés, leurs impératifs de rentabilité financière allant à l'encontre des attentes des collectivités locales, désormais incluses dans les cahiers des charges en termes de prise en compte des aspects sociétaux, de pérennité de l'implantation, de prise en charge des segments peu rentables, etc. Le rôle des PEL (ex SEM) est désormais légitimé durablement …

Une démarche de prospective participative
Récapitulatif des principales étapes

SEM 2015, la logique de la réflexion collective

Dates	Participants	Travaux et méthodes	Résultats
19 mai	- Experts de la Fédération - Directeurs de SEM *(10 participants)*	**Ateliers** de deux demi-journées	- **Rétrospective** (1995-2005) - Dynamiques en cours
8 juin	- Elus et Directeurs de SEM - Partenaires privés ou publics - Experts de la Fédération *(30 participants)*	**Ateliers** sur une journée : - Idées reçues - Changements 2015 - Des idées reçues aux actions - Des tendances lourdes aux actions - Exploration prospective (facteurs externes et hypothèses)	Les **facteurs majeurs du futur** : - tendances lourdes - incertitudes majeures - facteurs externes et internes clés Des **actions possibles** Les **freins au changement** : les conformismes de pensée
19 juin	Réunion de l'ADIRSEM *(30 participants)*	**Questionnaire Abaque colorée** sur 20 questions clés pour le futur : externes et internes	- **Convergences ou divergences** de vue sur les tendances clés du futur - premiers **échanges d'argumentaires**
8 septembre	- Elus et Directeurs de SEM - Partenaires privés ou publics - Experts de la Fédération *(15 participants)*	**Atelier** d'une demi-journée Elaboration de **scénarios** par **l'analyse morphologique** : - facteurs clés - hypothèses - cohérences	**Trois Scénarios- images** de l'environnement des SEM à l'horizon 2015 en France ; **conséquences potentielles pour les SEM** *(finalisation et rédaction a posteriori)*
10-11-12 Octobre	**Congrès annuel Strasbourg**		
Décembre	**Publication : « A l'usage du mouvement SEM » Visions d'avenir et Projets**		

La Fédération des Sem en bref

Créée en 1956 la Fédération des Sem représente et anime le réseau national des 1130 sociétés d'économie mixte.

750 adhérents soutiennent et orientent son action.
23 associations régionales la relayent sur tout le territoire.

L'ensemble des activités et services proposés par la Fédération sont certifiés ISO 9001 depuis 2003.

Ce document a été rédigé à partir de l'ensemble des productions de la centaine de participants à la démarche de prospective initiée par la Fédération des SEM.

Il a été écrit par Pierre Chapuy, Régine Monti directeurs d'études au GERPA qui ont animé cette démarche avec Michel Godet conseiller scientifique, Professeur au Cnam.

GERPA **Groupe d'Etudes Ressources Prospective Aménagement**

1, rue de Turbigo, 75001 PARIS ; tél : 01 42 33 33 52 ; fax : 01 42 33 56 45, contact pierrechapuy@aol.com, monti@cnam.fr

Depuis sa création en 1977, le GERPA, société indépendante de conseils et d'études, intervient dans les domaines suivants :
*- **Prospective stratégique** : études, conseil et assistance méthodologique aux entreprises et organisations : Scénarios & exploration prospective, Vision & décision stratégique, Mobilisation des ressources humaines et formation-action.*
*- **Prospective territoriale**, démarches de prospective appliquées aux territoires, stratégies de développement local, SCoT, PLU, projet de territoire, évaluation de politiques d'aménagement.*
*- **Etudes et conseils** dans le domaine de l'environnement et du développement durable*